

การสำรวจและประเมินผลความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม*
A Survey and Evaluation of Knowledge, Attitude and Practice of Public
Officers with the Law on Conflict of Personal and Public Interests

กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์ ยวดี พ่วงรอด^{II}
รสสุคนธ์ ประดิษฐ์^{III} สุเทพ คำเมฆ^{IV} และ สุนนัฏร์ คัมจันทร์^V
Kampanart Wongwatthanaphong^I Yuvadee Phongrod^{II}
Rotsukhon Pradit^{III} Suthep Khammek^{IV} and Sumonpat Kumjan^V

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลการสำรวจ ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และวัฒนธรรม

* บทความวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การสำรวจและประเมินผลความรู้ เจตคติและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม” ซึ่งได้รับทุนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม, อีเมล: kampanart_wk@yahoo.com

^IAssistant Professor of Public Administration, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University, E-mail: kampanart_wk@yahoo.com

^{II}อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

^{III}Lecturer, Public Administration, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University

^{IV}อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

^VLecturer, Public Administration, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University

^{VI}อาจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

^{VII}Lecturer, Bachelor of Social Work, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University

^{VIII}อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์, วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

^{IX}Lecturer, Department of Law, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University

ได้รับบทความ 14 พฤษภาคม 2563 ปรับปรุงแก้ไข 30 กรกฎาคม 2563 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 31 กรกฎาคม 2563

เชิงจริยธรรมในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำนวน 2,817 คน

ผลการศึกษา พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้อยู่ในระดับปานกลาง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการศึกษาน้อย (ต่ำกว่าปริญญาตรี) มีระยะเวลาปฏิบัติงานไม่มาก (ต่ำกว่า 5 ปี) อยู่ในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรมน้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ ระดับเจตคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติอยู่ในระดับดีต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยลักษณะกฎหมายและความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติในระดับดีมาก ส่วนความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย และความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติในระดับดี ผลการสำรวจการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัวเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากที่สุด ส่วนผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์พบว่า ความรู้ เจตคติ และวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำสำคัญ: ความรู้ เจตคติ การปฏิบัติ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

Abstract

The objectives of this research were to study and analyze the survey results of knowledge, attitude, and practice of public officers with the law on conflict of personal and public interests, and to analyze the correlation between knowledge, attitude, and ethical culture in organizations with the practice of public officers' compliance with the earlier-mentioned law. The data were collected from samples of 2,817 people who are public officers in the central, regional, and local areas.

The findings indicated that the public officers had knowledge at a moderate level. From this, it was found that the public officers who were less educated (below bachelor's degree) with less than 5 year experience as temporary employees under the local administrative organizations were the group that has less knowledge on the law than other groups. As for the attitude level of the public officers, it was found that they had a legal attitude on the law at a high level. Regarding legal facet and certainty of law enforcement, the public officers had an attitude at the highest level, and it is high as for the

speed of law enforcement and the appropriateness of punishment designation. From the survey of the legal practices of and compliance with the law, it was found that the issue of using a property of the workplace for personal gain was the most illegal practice. The result of the correlation analysis was found that knowledge, attitude, and ethical culture in organizations were correlated to the practice of public officers.

Keywords: Knowledge, Attitude, Practice, Conflict of personal and public interests

1. บทนำ

แนวความคิดที่มีกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม เกิดจากหลักการความโปร่งใสในการบริหารจัดการของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องดำเนินการและตัดสินใจอย่างเป็นกลาง ไม่มีประโยชน์ส่วนตนเข้ามา มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สูงสุดของรัฐ และประชาชนเป็นที่ตั้ง แม้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ แต่ก็มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมและป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีข้อห้ามเรื่องผลประโยชน์ขัดกันของเจ้าหน้าที่รัฐในมาตรา 126 - 128 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2552 และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเหล่านี้มีมาตรการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้มีผลประโยชน์ขัดกัน กล่าวคือ มีการสร้างกลไกและเงื่อนไขในการยับยั้งพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ประกอบด้วย (1) การกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งสาธารณะ (2) การรักษาความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และ (3) การแยกผลประโยชน์ที่เข้ามาแทรกแซงและการกำหนดหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีการกระทำที่มีลักษณะการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมอย่างชัดเจน ซึ่งเห็นได้จากสถิติคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่วราขอาญาจักรในส่วนของคดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาในปี พ.ศ. 2562 มีจำนวน 1,683 คดี ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 จำนวน 215 คดี โดยข้อหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยทุจริต (ม.157) จำนวน 929 คดี เจ้าพนักงานรับรองเอกสารอันเป็นเท็จ (ม.162) จำนวน 171 คดี เจ้าพนักงานใช้ตำแหน่งโดยทุจริต

(ม.151) จำนวน 165 คดี เจ้าหน้าที่งานเปียดเบียนทรัพย์สินเป็นของตน (ม.147) และเจ้าหน้าที่งานปลอมเอกสาร (ม.161) จำนวน 67 คดี (ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ, 2562) ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสับสนเสี่ยงที่จะเกิดการเอนเอียง/บิดเบือนในการปฏิบัติหน้าที่ อันนำไปสู่การฝ่าฝืนต่อตัวบทกฎหมาย ทั้งที่ตั้งใจ หลีกเลี่ยง และความรู้เนื่องจากประเด็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม มีความซับซ้อนสูง มีหลากหลายรูปแบบและบางรูปแบบก็ไม่ผิดกฎหมาย (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2550: 43) นอกจากนี้ ยังเกี่ยวพันกับความเชื่อ ค่านิยม และวัฒนธรรมประเพณีที่เคยถือปฏิบัติกันมา เช่น บุญคุณ สินน้ำใจ ของขวัญ และของฝาก ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเอื้อให้เกิดพฤติกรรมกรรมการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนในสังคมไทย

การวางแนวทางที่จะนำไปสู่การปฏิบัติตามกฎหมายอย่างแท้จริงนั้น ควรเริ่มจากการสำรวจเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีความรู้ เจตคติในลักษณะใด เพราะพฤติกรรมของบุคคลย่อมถูกกำหนดโดยความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งเป็นกระบวนการทางปัญญาที่มีบทบาทสำคัญในการได้มา การคงไว้ และการแสดงออกของพฤติกรรมบุคคล (Bandura, 1977) การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยประยุกต์ใช้แบบจำลอง Knowledge-Attitude-Practice หรือ KAP Model เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ อันจะนำไปใช้ในการพัฒนาความรู้ ปรับเปลี่ยนเจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับงานวิจัยเกี่ยวกับความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในประเทศไทย ยังไม่มีใครศึกษามาก่อน คณะผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับ “Conflict of Interest” ต่อ ๆ ไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลการสำรวจ ความรู้ เจตคติ และ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

2.2 เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

3. นิยามศัพท์

ความรู้ต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตีความหมายและแยกแยะสถานการณ์การขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้อย่างถูกต้อง

เจตคติต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง ท่าที ความโน้มเอียง หรือความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยมีประเด็นพิจารณา ได้แก่ (1) ลักษณะของกฎหมาย (2) ความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย (3) ความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย และ (4) ความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษ

การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ที่มีข้อห้ามการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พิจารณาจากการไม่เคยพบเห็นการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ประกอบด้วย (1) การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (2) การทำธุรกิจกับตัวเอง (3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (4) การทำงานพิเศษ (5) การรับรู้ข้อมูลภายใน (6) การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว และ (7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง

วัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ หรือสิ่งที่คนในองค์กรยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปตามหลักคุณธรรมจริยธรรม โดยพิจารณาจาก (1) สัญญาประชาคม (2) พฤติกรรมภาวะผู้นำ (3) ความเชื่อพื้นฐานของคนในองค์กรต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน (4) ความตระหนักของเจ้าหน้าที่ต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน และ (5) การตอบสนองต่อเจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

กฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ที่มีข้อห้ามการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2544 และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดในการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ 2) แนวคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศและวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร และ 3) ทฤษฎี ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ จากการศึกษา พบว่าการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ โดย McDonald (n.d.) ได้จำแนกองค์ประกอบของ Conflict of Interest มี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว (Private Interest) ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผลประโยชน์ทางการเงินแต่ก็รวมถึงผลประโยชน์ใน

รูปแบบอื่นที่ทำให้เจ้าหน้าที่ และผู้ใกล้ชิดมีความพึงพอใจ ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดแย้งกับ (2) ตำแหน่งหน้าที่ (Official Duty) เพราะเจ้าหน้าที่ต้องอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อใช้ตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้รับบริการ และมีพันธะผูกพันต่อองค์กรผู้ว่าจ้างบุคคลซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่จึงถูกคาดหวังว่าจะใช้ (3) ดุลยพินิจอย่างมืออาชีพ (Professional Judgment) เพื่อหลีกเลี่ยงสถานการณ์การขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้อย่างเด็ดขาด โดยรูปแบบของการขัดกันแห่งผลประโยชน์จำแนกออกเป็น 7 รูปแบบ ได้แก่ (1) การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (2) การทำธุรกิจกับตัวเอง (3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (4) การทำงานพิเศษ (5) การรับรู้ข้อมูลภายใน (6) การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว และ (7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Ken Kernaghan and John Langford, 1990 as cited in Pathranarakul, 2006: 13-14) แนวคิดของรัฐสมัยใหม่แบบตะวันตกจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานการแยกประโยชน์ส่วนบุคคลออกจากประโยชน์ของสาธารณะ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยการละเมิดต่อกฎหมาย หรือจริยธรรม ซึ่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นพฤติกรรมที่อยู่ตรงกลางระหว่างจริยธรรมกับการทุจริต ดังที่ สินีนาถ ภาะวัง (2556) อธิบายว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่จัดเป็นกลุ่มทุจริตสีเทา (Gray Area Corruption) เป็นปัญหาทางจริยธรรมและเกี่ยวข้องกับค่านิยมของคนในสังคม การกระทำส่วนนี้เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัวกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งพฤติกรรมบางประเภทมีการบัญญัติเป็นการกระทำผิดทางกฎหมายและมีบทลงโทษที่ชัดเจน เพราะเป็นพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม จนนำไปสู่การทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ แต่พฤติกรรมบางอย่างก็ไม่มีมีการบัญญัติข้อห้ามไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เป็นแต่เพียงการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ประพฤติปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ดังนั้น การจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องใช้ทั้งกฎหมายและจริยธรรมควบคู่กันไป ดังที่ Jean-Bernard Auby (2012: 152) ศึกษามาตรการควบคุมพฤติกรรมขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า ประเทศส่วนใหญ่ใช้รูปแบบผสมกันระหว่าง Hard Law กับ Soft Law โดย Hard Law ก็คือกฎหมายที่มีสภาพการบังคับใช้อย่างเข้มงวด มีบทลงโทษที่รุนแรง เพราะบางสถานการณ์พฤติกรรมขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะของอาชญากรรมอย่างชัดเจน จึงควรเป็นความผิดทางอาญาและถูกลงโทษภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอาญา กรณีของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีข้อห้ามเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่รัฐในหมวด 6 ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ส่วน Soft Law ก็คือเครื่องมือที่อาจเข้ามาเสริมตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ เช่น ประมวลจริยธรรม เป็นต้น

2) แนวคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศขององค์กรและวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร

ระบบนิเวศหรือ “Ecosystem” ในสาขาเนเวศวิทยา คือ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อม เพื่อหาคำตอบว่าสิ่งมีชีวิตแต่ละชนิดมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม

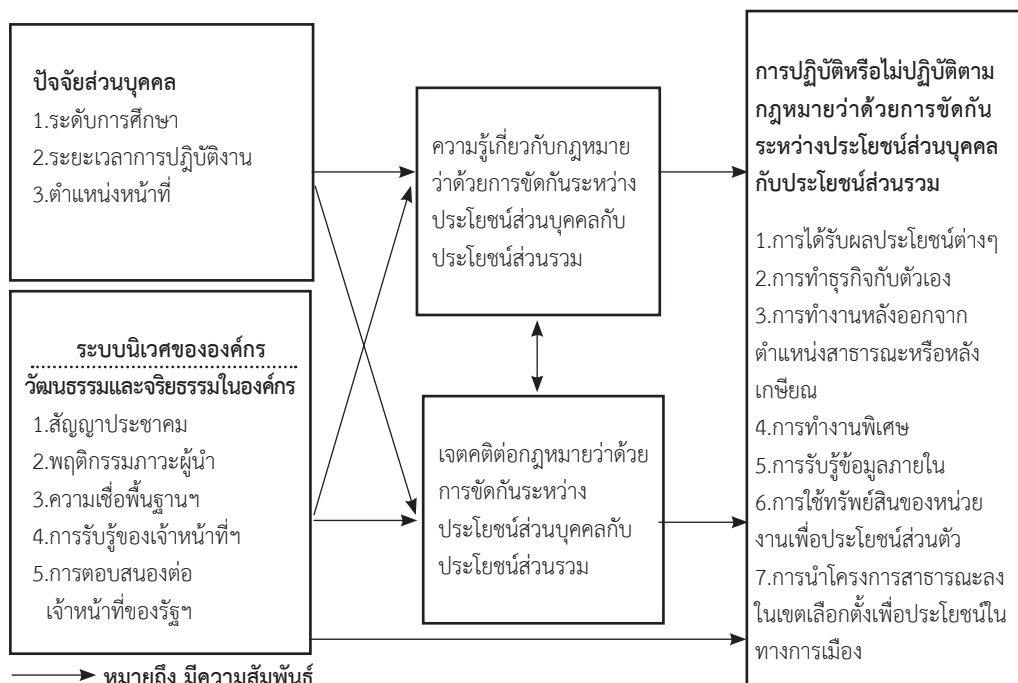
อย่างไรมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งมีชีวิตอื่นอย่างไร และเกิดชุดโครงข่ายความสัมพันธ์รูปแบบใดที่ทำให้สิ่งมีชีวิตเหล่านั้นดำรงอยู่ได้ ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ได้เปรียบเทียบองค์การเป็นเหมือนกับสิ่งมีชีวิต (Organism) ที่เกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างคนสองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันบางประการที่ได้มีการวางแผนประสานงานไว้ล่วงหน้า (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณ, 2546: 15) องค์การจึงต้องอยู่ภายใต้ระบบนิเวศใดระบบนิเวศหนึ่งโดยเฉพาะ ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะปัจจัยวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมที่องค์กรสร้างขึ้น (Organization Level) และอาจมีผลต่อการดำเนินการป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงาน (Hannan and Freeman, 1977) ปัจจุบันองค์กรกำกับดูแลหน่วยงานทั้งหลายได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมองค์กร (Organization Culture) หรือวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร (Ethical Culture in Organizations) เพื่อช่วยลดพฤติกรรม การทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กร โดยใช้กรอบการวิเคราะห์วัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรของ Filabi and Bulgarella (2018) ซึ่งได้ศึกษาวัฒนธรรมองค์กรในฐานะเป็นตัวขับเคลื่อนพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ โดยแบ่งวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ (1) สัญญาประชาคม (2) พฤติกรรมภาวะผู้นำ (3) ความเชื่อมั่นพื้นฐานของคนในองค์กรต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน (4) การรับรู้ของเจ้าหน้าที่ต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน และ (5) การตอบสนองต่อเจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

3) ทฤษฎี ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ (Knowledge, Attitude and Practice) หรือ KAP model เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นปี ค.ศ. 1950 ในสาขาประชากรศาสตร์ โดยการออกแบบสอบถาม (KAP Surveys) เพื่อวัดความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติในการวางแผนครอบครัวของประชากร (Cleland, 1973; Ratcliffe, 1976) จากนั้นแนวคิด KAP Model ก็ขยายขอบข่ายการศึกษาในสาขาสังคมศาสตร์มากขึ้น โดยศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในการยอมรับหรือปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายอันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ เพื่อใช้กำหนดโปรแกรมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามที่ต้องการ ในส่วนของทฤษฎีนโยบายสาธารณะ อาทิ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการต่างให้ความสนใจเกี่ยวกับสมรรถนะ แรงจูงใจ และความโน้มเอียงของผู้ปฏิบัติ ซึ่งมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะกลุ่มนักทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom-Up Theories) เป็นกลุ่มที่ศึกษาการออกแบบนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่พิจารณาจากความสามารถ และแรงจูงใจของหน่วยงานระดับล่างสุด (Lowest-Level Implementers) เช่น ผลงานของ Lipsky (1980) ได้วิเคราะห์พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการของรัฐโดยเสนอนักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน เขาเห็นว่าตัวแสดงหลักที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ เจ้าหน้าที่ระดับล่าง (Street-Level Bureaucrat) ซึ่งเป็นผู้เชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลกับประชาชน การที่องค์กรไม่สามารถเขียนขั้นตอนการทำงานเพื่อควบคุมเจ้าหน้าที่ได้อย่างละเอียด จึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเพื่อแก้ไขปัญหาที่คาดไม่ถึง นอกจากนี้ นักทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการศึกษา “ความโน้มเอียงของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ” (Disposition of Implementors) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความรู้ และเจตคติของผู้ปฏิบัติ เช่น Edwards and Sharkansky (1978) ศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ เห็นว่า ผู้ปฏิบัตินอกจากต้องทราบว่าจะทำอะไร และมีความสามารถที่จะทำสิ่งนั้นได้หรือไม่แล้ว ความปรารถนาส่วนบุคคลยังเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แนวคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศ และวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร ทฤษฎี ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ (KAP Model) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า พฤติกรรมการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการผสมผสานกันระหว่างความรู้และเจตคติเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากการทำปฏิกิริยาของมนุษย์หรืออินทรีย์ (Organism) กับสิ่งแวดล้อม (Environment) ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติที่ดีต่อความรู้ที่ได้รับจะช่วยให้เกิดการนำความรู้ไปใช้หรือปฏิบัติ ดังนั้น เจตคติจึงเปรียบเสมือนตัวเร่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำความรู้ไปปฏิบัติ ซึ่งจะปฏิบัติได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเจตคติเป็นสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยเสนอความสัมพันธ์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่ถูกต้อง ก็ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่ถูกต้องตามมา ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่ถูกต้องย่อมเกิดจากการมีเจตคติที่ดีและมีความรู้ที่ถูกต้องด้วยเช่นกัน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนสามารถปฏิบัติได้โดยไม่มีความรู้แต่มีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามา คือ ปัจจัยส่วนบุคคลและวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร โดยปัจจัยส่วนบุคคลได้แก่ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่เป็นปัจจัยภูมิหลังที่มีผลต่อความรู้และเจตคติด้วย ดังแสดงในแผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

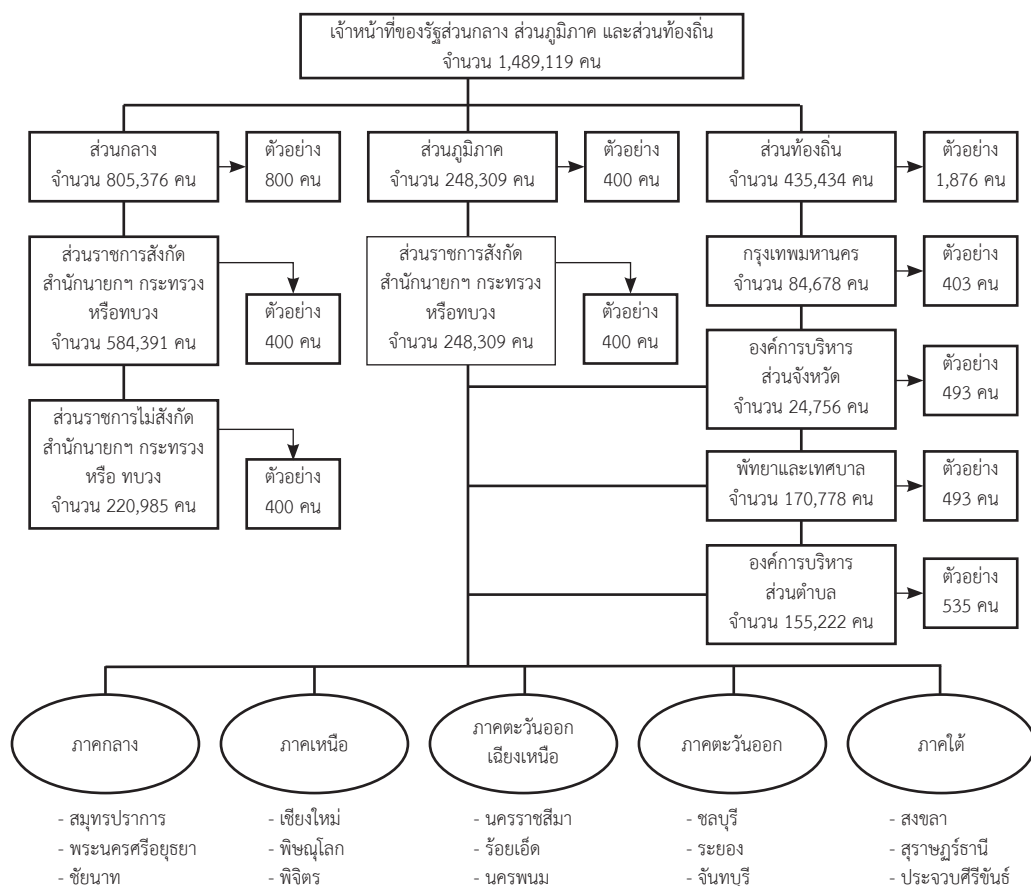
แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



5. วิจัยดำเนินการวิจัย

การศึกษารั้ครั้งนี้ คณะผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Methods) โดยระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กำหนดขนาดตัวอย่างโดยใช้สูตร Yamane ได้จำนวนตัวอย่าง 3,076 คน จากจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,489,119 คน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2561) และเพื่อป้องกันอคติในการคัดเลือกตัวอย่าง คณะผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Sampling) โดยแบ่งพื้นที่ในการจัดเก็บข้อมูลออกเป็น 5 ภูมิภาค เพื่อให้เกิดการกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่างตามภูมิศาสตร์ จากนั้นได้แบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มจังหวัดขนาดใหญ่ กลุ่มจังหวัดขนาดกลาง และกลุ่มจังหวัดขนาดเล็ก โดยใช้เกณฑ์รายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โปรดดูแผนภาพที่ 2)

แผนภาพที่ 2 การกำหนดขนาดตัวอย่าง



เมื่อแบ่งกลุ่มจังหวัดเสร็จสิ้นแล้ว คณะผู้วิจัยจึงดำเนินการสุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระจายตามตำแหน่งและประเภทของบุคลากรในแต่ละหน่วยงาน โดยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบโควตา เพื่อให้ได้ตัวอย่างที่กระจายทั้งในเชิงภารกิจ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำแนกตามตำแหน่งและประเภทบุคลากร

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ	รวม	จำนวนตัวอย่าง									
		ข้าราชการ				ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	พนักงานราชการ	พนักงานจ้าง	ผู้บริหารท้องถิ่น	รองผู้บริหารท้องถิ่น
		บริหาร	อำนวยการ	วิชาการ	ทั่วไป						
1. เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดส่วนกลาง	800	25	41	367	199	57	30	141	-	-	-
1.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	400	19	27	104	90	36	23	101	-	-	-
1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	400	6	14	263	49	21	7	40	-	-	-
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดส่วนภูมิภาค	400	55	55	57	56	59	54	73	-	-	-
2.1 ภาคกลาง	84	12	12	12	12	12	6	18	-	-	-
2.2 ภาคเหนือ	84	11	11	13	12	13	8	16	-	-	-
2.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	63	9	9	9	9	9	9	9	-	-	-
2.4 ภาคตะวันออก	84	12	12	12	12	12	9	15	-	-	-
2.5 ภาคใต้	85	11	11	11	11	13	13	15	-	-	-
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดส่วนท้องถิ่น	1,876	101	126	237	181	347	90	-	518	92	184
3.1 กรุงเทพมหานคร	403	10	20	70	60	150	90	-	-	1	2
3.2 เมืองพัทยา	16	1	1	2	1	2	-	-	6	1	2
3.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	445	15	30	60	45	45	-	-	205	15	30
3.4 เทศบาล	477	30	30	60	30	60	-	-	177	30	60
3.5 องค์การบริหารส่วนตำบล	535	45	45	45	45	90	-	-	130	45	90
รวม	3,076	181	222	661	376	463	165	241	518	92	184

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ คณะผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับบริหาร ระดับปฏิบัติการ และนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ ในส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกำหนดเกณฑ์คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลจากผู้ที่มิประสบการณในการทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบพิจารณาอนุมัติ อนุญาต และให้คุณให้โทษแก่ผู้อื่น นอกจากนี้ ยังมีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มกับเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 ครั้ง

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ โดยแบบสอบถามได้ผ่านการตรวจสอบคุณภาพ โดยแบบสอบถามมีค่า IOC เท่ากับ 0.96 มีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาเท่ากับ 0.80 ส่วนแบบสัมภาษณ์ผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อคำถามสัมภาษณ์กับวัตถุประสงค์การวิจัย ซึ่งแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ผ่านการพิจารณารับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์แบบยกเว้น (Exemption Review) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ คณะผู้วิจัยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่ออธิบายลักษณะข้อมูล และวิเคราะห์ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ สำหรับสถิติทดสอบความสัมพันธ์ ใช้การทดสอบ Chi-Square Test ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) และนำมาตีความหมายร่วมกับข้อมูลเชิงปริมาณให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ได้จัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อผลการวิจัย เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ณ ห้องประชุมบงกชเพชร โรงแรมวังจันทร์ริเวอร์วิว อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาจำนวน 67 คน

6. ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

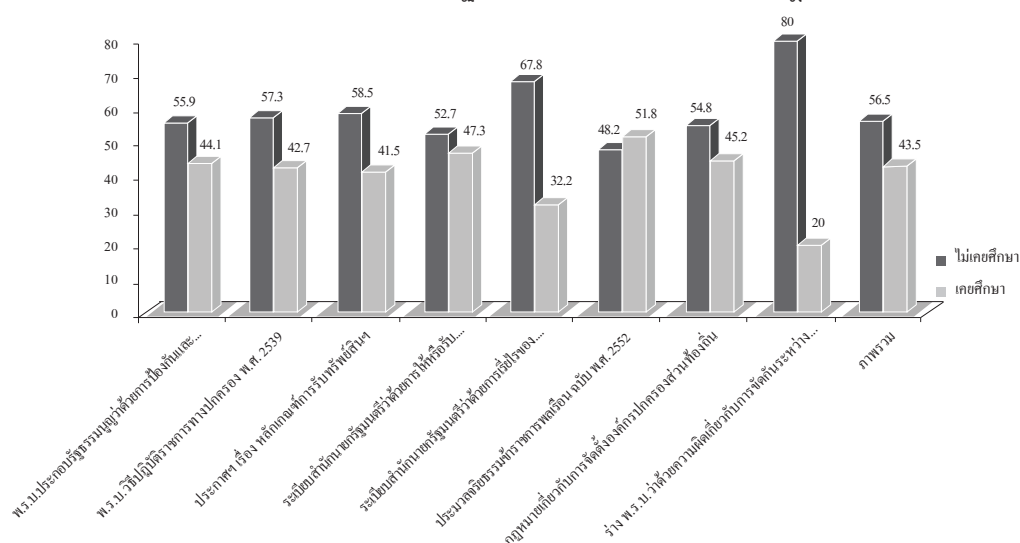
6.1 ผลการศึกษาข้อมูลทั่วไป

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 2,817 คน คิดเป็นร้อยละ 91.58 ของจำนวนตัวอย่างที่กำหนดไว้ คือ 3,076 คน พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 61.0

เพศชาย ร้อยละ 39.0 โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 41 - 60 ปี ร้อยละ 50.3 อายุระหว่าง 20 - 40 ปี ร้อยละ 47.6 และอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป (นักการเมืองท้องถิ่น) ร้อยละ 2.1 ระดับการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 56.2 ปริญญาโท ร้อยละ 26.3 ต่ำกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 16.9 และปริญญาเอก ร้อยละ 0.6 เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน 5 - 10 ปี ร้อยละ 24.6 มากกว่า 20 ปี ร้อยละ 22.0 ต่ำกว่า 5 ปี และ 11 - 15 ปี ร้อยละ 21.7 และ 16 - 20 ปี ร้อยละ 10.0 ตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับปฏิบัติงาน-ทักษะพิเศษ ร้อยละ 22.8 พนักงานจ้าง/พนักงานจ้างตามภารกิจ ร้อยละ 22.1 ข้าราชการระดับปฏิบัติการ-ทรงคุณวุฒิ ร้อยละ 11.1 หัวหน้า/ผู้อำนวยการ ร้อยละ 9.2 ลูกจ้างประจำ ร้อยละ 8.6 พนักงานราชการ ร้อยละ 8.0 รองผู้บริหารท้องถิ่น ร้อยละ 6.5 ผู้บริหารระดับสูง ร้อยละ 5.5 ผู้บริหารท้องถิ่น ร้อยละ 5.5 และลูกจ้างชั่วคราว ร้อยละ 2.9 ส่วนใหญ่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 65.7 ส่วนกลาง ร้อยละ 22.3 และส่วนภูมิภาค ร้อยละ 12.0

ผลการสำรวจความสนใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการศึกษารายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จำนวน 7 ฉบับ และร่างกฎหมายอีก 1 ฉบับ โดยพิจารณาจากจำนวนครั้งของการ “เคย” และ “ไม่เคย” ศึกษารายละเอียดของกฎหมายแต่ละฉบับ พบว่า ในภาพรวมเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เคยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จำนวน 7 ฉบับ มากกว่าครึ่ง กล่าวคือ ไม่เคยศึกษาเลย ร้อยละ 56.5 เมื่อพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับ พบว่ามีเพียงประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2552 ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสนใจศึกษาเกินครึ่ง หรือร้อยละ 51.8 (โปรดดูแผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3 ความสนใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการศึกษารายละเอียดของกฎหมาย



นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้สำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการมีกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นการเฉพาะ พบว่า ในภาพรวม เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งเห็นด้วย ร้อยละ 90.4 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 6.2 และไม่ออกความคิดเห็น ร้อยละ 3.4

6.2 ผลการศึกษาและวิเคราะห์ผลการสำรวจความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

6.2.1 ผลการสำรวจความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผลการสำรวจความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า ในภาพรวมเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มีความรู้อยู่ในระดับปานกลาง มีระดับคะแนนเฉลี่ย 9.17 จากคะแนนเต็ม 15.00 คะแนน โดยกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ในระดับปานกลาง มีร้อยละ 44.5 ใกล้เคียงกับกลุ่มที่มีความรู้ในระดับมาก ร้อยละ 44.2 ส่วนกลุ่มที่มีความรู้ในระดับน้อย มีร้อยละ 11.3 (โปรดดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ระดับความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ระดับความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	จำนวน	ร้อยละ
ระดับมาก	1,246	44.2
ระดับปานกลาง	1,254	44.5
ระดับน้อย	317	11.3
รวม	2,817	100.0
คะแนนเฉลี่ย	9.17	
S.D.	2.131	
แปลผล	ระดับปานกลาง	

ผลการสำรวจความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในระดับที่น่าพอใจ ซึ่งเป็นผลมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการเผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานของรัฐในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประกอบกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งมีการจัดทำคู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อใช้ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ “ITA” และสอดคล้องกับผลสำรวจของ ญัษฐณี สมบูรณ์ยิ่ง และคณะ (2561) พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย มีความเข้าใจต่อการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 46.09

ผลการทดสอบค่าเฉลี่ยคะแนนระหว่างกลุ่มของระดับความรู้เจ้าหน้าที่ของรัฐกับปัจจัยส่วนบุคคลและส่วนราชการที่สังกัด พบว่า ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ตำแหน่งหน้าที่และส่วนราชการที่สังกัดแตกต่างกันจะมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (โปรดดูตารางที่ 3) นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ ตามวิธีการของ Scheffe ผลการวิเคราะห์ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการศึกษาน้อย (ต่ำกว่าปริญญาตรี) มีระยะเวลาปฏิบัติงานไม่มาก (ต่ำกว่า 5 ปี) อยู่ในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้างตามภารกิจ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ และสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลุ่มที่มีความรู้ต่ำกว่ากลุ่มอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตารางที่ 3 ผลการทดสอบค่าเฉลี่ยคะแนนระหว่างกลุ่มของระดับความรู้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัจจัยส่วนบุคคลและส่วนราชการ		ระดับความรู้			ทดสอบค่าเฉลี่ยคะแนนระหว่างกลุ่ม	
		ค่าเฉลี่ยคะแนน	S.D.	แปลผล	ค่า F	Sig.
ระดับการศึกษา	ต่ำกว่าปริญญาตรี	8.42	1.993	ปานกลาง	46.849	0.000*
	ปริญญาตรี	9.07	2.104	ปานกลาง		
	ปริญญาโท	10.02	2.092	มาก		
	ปริญญาเอก	10.07	1.831	มาก		
ระยะเวลาปฏิบัติงาน	ต่ำกว่า 5 ปี	8.14	2.216	ปานกลาง	10.267	0.000*
	5 – 10 ปี	8.42	2.040	ปานกลาง		
	11 – 15 ปี	8.97	2.027	ปานกลาง		
	16 – 20 ปี	10.04	2.178	มาก		
	มากกว่า 20 ปี	10.09	2.162	มาก		
ตำแหน่งหน้าที่	ผู้บริหารระดับสูง	9.79	2.161	มาก	16.713	0.000*
	ผู้บริหารท้องถิ่น	9.55	2.182	มาก		
	รองผู้บริหารท้องถิ่น	9.51	2.068	มาก		
	หัวหน้า/ผู้อำนวยการ	9.54	2.043	มาก		
	ข้าราชการระดับปฏิบัติการฯ	9.79	2.043	มาก		
	ข้าราชการระดับปฏิบัติงานฯ	9.67	2.137	มาก		
	ลูกจ้างประจำ	8.68	1.944	ปานกลาง		
	พนักงานราชการ	9.29	2.007	ปานกลาง		
	ลูกจ้างชั่วคราว	8.29	2.220	ปานกลาง		
	พนักงานจ้างภารกิจฯ	8.46	2.053	ปานกลาง		
ส่วนราชการ	ส่วนกลาง				17.903	0.000*
	-สังกัดสำนักนายกฯ	9.93	2.023	มาก		
	-ไม่สังกัดสำนักนายกฯ	9.79	2.158	มาก		
	ส่วนภูมิภาค					
	-สังกัดสำนักนายกฯ	9.56	2.131	มาก		
	ส่วนท้องถิ่น					
	-องค์การบริหารส่วนจังหวัด	8.74	2.164	ปานกลาง		
	-เทศบาล	8.74	2.164	ปานกลาง		
	-องค์การบริหารส่วนตำบล	8.95	2.080	ปานกลาง		
	-กรุงเทพมหานคร	8.94	2.095	ปานกลาง		
	-เมืองพัทยา	8.81	1.940	ปานกลาง		

* หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

6.2.2 ผลการสำรวจเจตคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ผลการศึกษาเจตคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติต่อกฎหมายในภาพรวม อยู่ในระดับดี ($\bar{X} = 4.16$) ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 จำนวนและร้อยละเจตคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม	ระดับเจตคติ						S.D.	แปลผล
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)		
ด้านลักษณะกฎหมาย						4.41	0.657	ดีมาก
1.เป็นกฎหมายที่มีเจตนาเพื่อป้องกัน มิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต	1,377 (48.9)	1,215 (43.0)	197 (7.0)	10 (0.4)	18 (0.6)	4.39	0.690	ดีมาก
2.เป็นกฎหมายที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการโดยยึด ประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชน เป็นสำคัญ	1,447 (51.4)	1,140 (40.5)	211 (7.5)	10 (0.4)	9 (0.3)	4.42	0.673	ดีมาก
3.เป็นกฎหมายที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้อำนาจ ตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่โดยสุจริตและ เที่ยงธรรม	1,444 (51.3)	1,135 (40.3)	216 (7.7)	11 (0.4)	11 (0.4)	4.42	0.683	ดีมาก
ด้านความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย						4.25	0.771	ดีมาก
4.การบังคับใช้กฎหมายมีการกำหนด รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับใช้ อย่างชัดเจน	1,058 (37.6)	1,262 (44.8)	465 (16.5)	16 (0.6)	16 (0.6)	4.18	0.763	ดี
5.การกระทำความผิดโดยการทุจริตของ เจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับจะถูกดำเนินการ ตามกฎหมายโดยไม่มีข้อยกเว้น	1,331 (47.2)	1,073 (38.1)	355 (12.6)	32 (1.1)	26 (0.9)	4.30	0.800	ดีมาก
6. หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ การกระทำผิด ดัดสันตามข้อกฎหมาย โดยไม่มีข้อยกเว้นปลอดจากการแทรกแซง	1,280 (45.4)	1,069 (37.9)	421 (14.9)	21 (0.7)	26 (0.9)	4.26	0.805	ดีมาก
ด้านความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย						4.04	0.880	ดี
7. กระบวนการรับเรื่องพิจารณา ข้อร้องเรียนมีความรวดเร็ว เหมาะสม	873 (31.0)	1,162 (41.2)	692 (24.6)	66 (2.3)	24 (0.9)	4.26	0.852	ดีมาก
8. กระบวนการไต่สวนและวินิจฉัย ข้อร้องเรียนมีความรวดเร็ว เหมาะสม	838 (29.7)	1,141 (40.5)	740 (26.3)	69 (2.4)	29 (1.0)	3.99	0.865	ดี
9. กระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำความผิด มีความรวดเร็วเหมาะสม	672 (23.9)	1,228 (43.6)	809 (28.7)	70 (2.5)	38 (1.3)	3.86	0.853	ดี
ด้านความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษ						3.93	0.726	ดี
10. บทลงโทษมีความเหมาะสมต่อ การกระทำความผิด	735 (26.1)	1,308 (46.4)	685 (24.3)	60 (2.1)	29 (1.0)	3.94	0.824	ดี
11. บทลงโทษทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรง กลัวและไม่กล้ากระทำความผิด	822 (29.2)	1,123 (39.9)	729 (25.9)	95 (3.4)	48 (1.7)	3.91	0.912	ดี
12. บทลงโทษสามารถป้องกันการทุจริต และสร้างวัฒนธรรมสุจริตในหน่วยงาน ของรัฐได้	842 (29.9)	1,132 (40.2)	713 (25.3)	84 (3.0)	46 (1.6)	3.94	0.903	ดี
ภาพรวมระดับเจตคติ						4.16	0.699	ดี

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านลักษณะกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติอยู่ในระดับดีมาก ($\bar{X} = 4.41$) ส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการโดยยึดประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน อาทิ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ว่าเป็นกฎหมายที่มีเจตนา เน้นหา และหลักการ

ที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน สามารถป้องกันการทุจริตได้ สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นด้วยว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในปัจจุบันเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหาย ฉะนั้น กฎหมายควรมีบทลงโทษที่รุนแรง ควรมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และไม่เลือกปฏิบัติ **ด้านความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย** เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติอยู่ในระดับดีมาก ($\bar{X} = 4.25$) ส่วนใหญ่เห็นด้วยและเห็นด้วยอย่างยิ่งว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีความแน่นอนในการบังคับใช้ โดยหลักความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายถือเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่ง โดยกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (Generality) หมายความว่า กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีความแน่นอนชัดเจน กฎหมายนั้นต้องบัญญัติกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า บังคับหรือห้ามบุคคลประเภทใดกระทำการอะไร ในกรณีใด เพื่อประโยชน์อะไร ผลการสำรวจข้างต้นชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งว่า กฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม มีโอกาสถูกลงโทษสูง การบังคับใช้มีความเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ **ด้านความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย** เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติอยู่ในระดับดี ($\bar{X} = 4.04$) ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีกระบวนการขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายที่รวดเร็ว ตั้งแต่กระบวนการรับเรื่อง พิจารณาข้อร้องเรียน กระบวนการไต่สวนวินิจฉัยข้อร้องเรียน และกระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสัดส่วนการตอบเห็นด้วยจำนวนมากที่สุด แต่คำตอบไม่แน่ใจกลับมีสัดส่วนสูงขึ้น โดยเฉพาะกระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำผิด ชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งไม่แน่ใจในกระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำผิดว่ามีความรวดเร็วและเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าหน่วยงานราชการของไทยยังคงมีลักษณะความเป็นพวกพ้อง มีการช่วยเหลือและปกป้องกันเอง เมื่อพบเห็นการกระทำผิดจะไม่กล้าแจ้งผู้บังคับบัญชาหรือร้องเรียน เพราะเกรงจะกระทบความสัมพันธ์ส่วนตัว **ด้านความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษ** เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตคติอยู่ในระดับดี ($\bar{X} = 3.93$) ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการกำหนดบทลงโทษที่มีความเหมาะสม ทั้งต่อการกระทำความผิดทั้งโทษทางวินัยและโทษทางอาญา ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำผิด สามารถป้องกันการทุจริตและสร้างวัฒนธรรมสุจริตในหน่วยงานภาครัฐได้ สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นด้วยว่ากฎหมายปัจจุบันมีบทลงโทษที่เหมาะสม และมีบทลงโทษที่รุนแรง

6.2.3 ผลการสำรวจการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์

การสำรวจการปฏิบัติและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม คณะผู้วิจัยสำรวจจากระดับของการพบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยจำแนกรูปแบบของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ออกเป็น 7 ประเภท ผลการศึกษาพบว่า **การรับประโยชน์ต่าง ๆ** พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ร้อยละ 25.7 การทำธุรกิจกับตัวเอง พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 21.5 การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 18.5 การทำงานพิเศษ พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 17.6 การรับรู้ข้อมูลภายใน พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 18.8 การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 33.4 และการนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง พบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 22.4 (โปรดดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 จำนวนและร้อยละของการปฏิบัติและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

รูปแบบของการขัดกัน แห่งผลประโยชน์	ระดับของการพบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย				รวม	ปฏิบัติตาม กฎหมาย (1)	ไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย (2)
	พบเห็น เป็นประจำ	พบเห็น บ่อยครั้ง	พบเห็น นาน ๆ ครั้ง	ไม่เคย พบเห็น			
1.การรับประโยชน์ต่าง ๆ	83 (2.9)	194 (6.9)	447 (15.9)	2,093 (74.3)	2,817 (100.0)	2,093 (74.3)	724 (25.7)
2.การทำธุรกิจกับตัวเอง	62 (2.2)	170 (6.1)	373 (13.2)	2,212 (78.5)	2,817 (100.0)	2,212 (78.5)	605 (21.5)
3.การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ	58 (2.0)	137 (4.9)	326 (11.6)	2,296 (81.5)	2,817 (100.0)	2,296 (81.5)	521 (18.5)
4.การทำงานพิเศษ	52 (1.8)	156 (5.5)	289 (10.3)	2,320 (82.4)	2,817 (100.0)	2,320 (82.4)	497 (17.6)
5.การรับรู้ข้อมูลภายใน	60 (2.1)	151 (5.4)	319 (11.3)	2,287 (81.2)	2,817 (100.0)	2,287 (81.2)	530 (18.8)
6.การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว	90 (3.2)	242 (8.6)	610 (21.6)	1,875 (66.6)	2,817 (100.0)	1,875 (66.6)	942 (33.4)
7.การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้ง	88 (3.1)	174 (6.2)	370 (13.1)	2,185 (77.6)	2,817 (100.0)	2,185 (77.6)	632 (22.4)
หมายเหตุ : (1) จำนวนและร้อยละของการไม่เคยพบเห็น (2) ผลรวมของการพบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่ พบเห็นนาน ๆ ครั้ง พบเห็นบ่อยครั้ง และพบเห็นเป็นประจำ							

ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่ายังคงมีเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัวเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากที่สุด (ร้อยละ 33.4) แม้ว่าการใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัวนั้น กำชัย จงจักรพันธ์ (ม.ป.ป.: 95) เห็นว่า มิใช่รูปแบบหนึ่งของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่เป็นการนำเอาทรัพย์สินของราชการอันเป็นของส่วนรวมไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยตรง เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ แต่หากพิจารณาความหมายอย่างกว้าง พบว่า เป็นการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานหรือองค์กรต่อส่วนรวม แต่ดำเนินการตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเอง แสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่ง ยังไม่สามารถแยกแยะ

ผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ส่วนรวมได้ จึงนำเอาผลประโยชน์ส่วนรวมมาเป็นประโยชน์ส่วนตัว

6.3 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ วัฒนธรรมเชิงจริยธรรม ในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล ความรู้ เจตคติ วัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายฯ โดยใช้การทดสอบ Chi-Square Test พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล (ได้แก่ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่) ความรู้ เจตคติ และปัจจัยวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (โปรดดูตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 ผลการทดสอบความสัมพันธ์

ปัจจัย		ระดับของการพบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย					การปฏิบัติ			ค่า Chi-Square	ทดสอบความสัมพันธ์ (Sig.)
		พบเห็นเป็นประจำ	พบเห็นบ่อยครั้ง	พบเห็นนาน ๆ ครั้ง	ไม่เคยพบเห็นเลย	รวม	ปฏิบัติตามกฎหมาย	ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย	รวม		
ระดับการศึกษา	ต่ำกว่าปริญญาตรี	7 (1.5)	25 (5.3)	74 (15.5)	370 (77.7)	476 (100.0)	370 (77.7)	106 (22.3)	476 (100.0)	0.918	0.019*
	ปริญญาตรี	20 (1.3)	87 (5.5)	236 (14.9)	1,241 (78.3)	1,584 (100.0)	1,241 (78.3)	343 (21.7)	1,584 (100.0)		
	ปริญญาโท	9 (1.2)	36 (4.9)	131 (17.7)	566 (76.3)	742 (100.0)	566 (76.3)	176 (23.7)	742 (100.0)		
	ปริญญาเอก	0 (0.0)	3 (20.0)	3 (20.0)	9 (60.0)	15 (100.0)	9 (60.0)	6 (40.0)	15 (100.0)		
ระยะเวลาการปฏิบัติงาน	ต่ำกว่า 5 ปี	7 (1.1)	31 (5.1)	98 (16.0)	475 (77.7)	611 (100.0)	475 (77.7)	136 (22.3)	611 (100.0)	3.649	0.045*
	5 – 10 ปี	5 (0.7)	40 (5.8)	105 (15.2)	543 (78.4)	693 (100.0)	543 (78.4)	150 (21.6)	693 (100.0)		
	11 – 15 ปี	11 (1.8)	30 (4.9)	101 (16.5)	469 (76.8)	611 (100.0)	469 (76.8)	142 (23.2)	611 (100.0)		
	16 – 20 ปี	7 (2.5)	18 (6.4)	38 (13.5)	219 (77.7)	282 (100.0)	219 (77.7)	63 (22.3)	282 (100.0)		
	มากกว่า 20 ปี	6 (1.0)	32 (5.2)	102 (16.5)	480 (77.4)	620 (100.0)	480 (77.4)	140 (22.6)	620 (100.0)		
ตำแหน่งหน้าที่	ผู้บริหารระดับสูง	1 (0.6)	4 (2.6)	19 (12.2)	132 (84.6)	156 (100.0)	132 (84.6)	24 (15.4)	156 (100.0)	14.578	0.024*
	ผู้บริหารท้องถิ่น	0 (0.0)	5 (5.3)	9 (9.5)	81 (85.3)	95 (100.0)	81 (85.3)	14 (14.7)	95 (100.0)		
	รองผู้บริหารท้องถิ่น	3 (1.6)	9 (4.9)	22 (12.0)	150 (81.5)	184 (100.0)	150 (81.5)	34 (18.5)	184 (100.0)		
	หัวหน้า/ผู้อำนวยการระดับปฏิบัติการ-ทรงคุณวุฒิ	2 (0.8)	12 (4.6)	46 (17.7)	200 (76.9)	260 (100.0)	200 (76.9)	60 (23.1)	260 (100.0)		
	ข้าราชการระดับปฏิบัติการ-ทรงคุณวุฒิ	8 (2.6)	15 (4.8)	48 (15.3)	242 (77.3)	313 (100.0)	242 (77.3)	71 (22.7)	313 (100.0)		
	ข้าราชการระดับปฏิบัติงาน-ทักษะพิเศษ	8 (1.2)	30 (4.7)	115 (17.9)	490 (76.2)	643 (100.0)	490 (76.2)	153 (23.8)	643 (100.0)		

ตารางที่ 6 (ต่อ) ผลการทดสอบความสัมพันธ์

ปัจจัย		ระดับของการพบเห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย					การปฏิบัติ			ค่า Chi-Square	ทดสอบความสัมพันธ์ (Sig.)
		พบเห็นเป็นประจำ	พบเห็นบ่อยครั้ง	พบเห็นนาน ๆ ครั้ง	ไม่เคยพบเห็นเลย	รวม	ปฏิบัติตามกฎหมาย	ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย	รวม		
ตำแหน่งหน้าที่	ข้าราชการระดับปฏิบัติงาน-ทักษะพิเศษ	8 (1.2)	30 (4.7)	115 (17.9)	490 (76.2)	643 (100.0)	490 (76.2)	153 (23.8)	643 (100.0)	14.578	0.024*
	ลูกจ้างประจำ	3 (1.2)	17 (7.0)	34 (13.9)	190 (77.9)	244 (100.0)	190 (77.9)	54 (22.1)	244 (100.0)		
	พนักงานราชการ	1 (0.5)	14 (6.5)	31 (14.4)	169 (78.6)	215 (100.0)	169 (78.6)	46 (21.4)	215 (100.0)		
	ลูกจ้างชั่วคราว	2 (2.4)	6 (7.1)	19 (22.6)	57 (67.9)	84 (100.0)	57 (67.9)	27 (32.1)	84 (100.0)		
	พนักงานจ้าง/พนักงานจ้างตามภารกิจ	8 (1.3)	39 (6.3)	101 (16.2)	475 (76.2)	623 (100.0)	475 (76.2)	148 (23.8)	623 (100.0)		
ความรู้	ระดับมาก	6 (0.5)	38 (3.0)	159 (12.8)	1043 (83.7)	1,246 (100.0)	1,043 (83.7)	203 (16.3)	1,246 (100.0)	33.703	0.000*
	ระดับปานกลาง	18 (1.4)	83 (6.6)	223 (17.8)	930 (74.2)	1,254 (100.0)	930 (74.2)	324 (25.8)	1,254 (100.0)		
	ระดับน้อย	12 (3.8)	30 (9.5)	62 (19.6)	213 (67.2)	317 (100.0)	213 (67.2)	104 (32.8)	317 (100.0)		
เจตคติ	เห็นด้วย (เห็นด้วยอย่างยิ่งกับเห็นด้วย)	26 (1.3)	108 (5.4)	288 (14.3)	1,589 (79.0)	2,011 (100.0)	1,589 (79.0)	422 (21.0)	2,011 (100.0)	27.787	0.000*
	ไม่เห็นด้วย (ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับไม่เห็นด้วย)	5 (4.3)	9 (7.8)	37 (32.2)	64 (55.7)	115 (100.0)	64 (55.7)	51 (44.3)	115 (100.0)		
	ไม่แน่ใจ	5 (0.7)	34 (4.9)	119 (17.2)	533 (77.1)	691 (100.0)	533 (77.1)	158 (22.9)	691 (100.0)		
วัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร	ด้านสัญญาประชาคม									46.814	0.000*
	-มี			277 (13.4)	1,675 (81.3)	2,061 (100.0)	1,675 (81.3)	386 (18.7)	2,061 (100.0)		
	-ไม่มี			149 (24.9)	378 (63.2)	598 (100.0)	378 (63.2)	220 (36.8)	598 (100.0)		
	ด้านพฤติกรรมภาวะผู้นำ										
	-มี			274 (13.4)	1,675 (81.9)	2,045 (100.0)	1,675 (81.9)	370 (18.1)	2,045 (100.0)		
	-ไม่มี			152 (24.8)	378 (61.6)	614 (100.0)	378 (61.6)	236 (38.4)	614 (100.0)		
	ด้านความเชื่อมั่นฐานของคนในองค์กรต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน										
	-มี			291 (14.3)	1,633 (80.4)	2,032 (100.0)	1,633 (80.4)	399 (19.6)	2,032 (100.0)		
	-ไม่มี			135 (21.5)	420 (67.0)	627 (100.0)	420 (67.0)	207 (33.0)	627 (100.0)		
	ด้านความตระหนักของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน										
	-มี	21 (1.0)	75 (3.5)	294 (13.6)	1,777 (82.0)	2,167 (100.0)	1,777 (82.0)	390 (18.0)	2,167 (100.0)		
	-ไม่มี	15 (3.0)	69 (14.0)	132 (26.8)	276 (56.1)	492 (100.0)	276 (56.1)	216 (43.9)	492 (100.0)		
	ด้านการตอบสนองต่อเจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน										
-มี	21 (1.0)	75 (3.5)	294 (13.6)	1,777 (82.0)	2,167 (100.0)	1,777 (82.0)	390 (18.0)	2,167 (100.0)			
-ไม่มี	15 (3.0)	69 (14.0)	132 (26.8)	276 (56.1)	492 (100.0)	276 (56.1)	216 (43.9)	492 (100.0)			

* หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่ มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ดังนั้น ปัจจัยส่วนบุคคลในด้านระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่ จึงมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีระดับการศึกษาสูงมีระยะเวลาการปฏิบัติงานมาก และมีตำแหน่งหน้าที่ในระดับบริหารหรือหัวหน้างานเป็นกลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายฯ มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มนี้ปฏิบัติตามกฎหมายได้ถูกต้องมากกว่ากลุ่มที่มีระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และตำแหน่งหน้าที่น้อยกว่าหรือต่ำกว่า ดังผลการศึกษาของ เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ (2561) พบว่า ข้าราชการที่มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีจะมีโอกาสที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการในด้านความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้สูงกว่าข้าราชการที่มีการศึกษาน้อยกว่าหรือเท่ากับปริญญาตรีประมาณ 1.345 เท่า ส่วนปัจจัยด้านอายุราชการ พบว่า ข้าราชการที่มีอายุราชการ 11 - 20 ปี และตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป จะมีโอกาสที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการสูงกว่าข้าราชการที่มีอายุราชการน้อยกว่า ประมาณ 1.789 เท่า และ 1.598 เท่า และปัจจัยด้านตำแหน่งหน้าที่ พบว่า ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ/เชี่ยวชาญ/อำนวยการ จะมีโอกาสในการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการในภาพรวม สูงกว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับปฏิบัติการ/ปฏิบัติงาน ประมาณ 2.073 เท่า

ปัจจัยวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กร พบว่า มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรทั้ง 5 ด้าน มีการปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่ากลุ่มที่ไม่วัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรทั้ง 5 ด้าน ทั้งนี้ เนื่องจากวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรเป็นวิถีชีวิตที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา ซึ่งจะกลายเป็นนิสัย ความเคยชิน และกลายเป็นขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีประพฤติปฏิบัติ ความเชื่อ ค่านิยม รวมทั้งภาษา วัตถุสิ่งของต่าง ๆ วัฒนธรรมทำให้คนรวมตัวกันเป็นสังคม มีการอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบ ดังที่ ดารา ทิปะปาล (2546: 269) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กร เป็นปรากฏการณ์ของกลุ่ม ทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดมาตรฐาน หรือรูปแบบของพฤติกรรมในอุดมคติ เพื่อให้สมาชิกทุกคนในองค์กรมีความเข้าใจร่วมกัน ในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสม ในการแสดงความคิด ความรู้สึก และการกระทำ ผลของวัฒนธรรมจะออกมาในรูปจริยธรรม ตลอดจนค่านิยมที่ใช้ในการตัดสินใจ หรือวินิจัยสั่งการ จริยธรรมองค์กร ถือเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์กรก้าวหน้า และส่งผลให้องค์กรได้รับความเชื่อถือจากสังคม ดังนั้น องค์กรทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นงานราชการ หรือ เอกชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำจริยธรรมมาใช้ในการบริหาร และแก้ไขปัญหาขององค์กรอย่างถูกวิธี เพื่อให้ได้รับความเชื่อถือ ภาพพจน์ที่ดี และความก้าวหน้าในระยะยาวขององค์กร สอดคล้องกับผลการศึกษาของ เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ (2561) พบว่า ปัจจัยวัฒนธรรมองค์กรมีผลต่อการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้อยู่ในระดับน้อย ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 67.2 กลุ่มที่มีความรู้ระดับปานกลาง ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 74.2 และกลุ่มที่มีความรู้ในระดับมาก ปฏิบัติตามกฎหมายร้อยละ 83.7 (โปรดดูตารางที่ 6) จะเห็นได้ว่า หากระดับความรู้เพิ่มขึ้น การปฏิบัติตามกฎหมายก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะลดลง ดังนั้น ความรู้จึงมีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจ เกิดแรงจูงใจที่จะประพฤติปฏิบัติ และเกิดความสามารถในการที่จะปฏิบัติ การมีความรู้ที่ถูกต้องเหมาะสมจะทำให้ทราบว่าต้องปฏิบัติอย่างไร เมื่อบุคคลได้รับความรู้ ซึ่งอาจได้รับมาจากการศึกษา การฟัง การอ่าน การคิด ค้นคว้า หรือประสบการณ์ส่วนบุคคล จะทำให้บุคคลพยายามที่จะทำความเข้าใจกับความรู้นั้น ๆ จากนั้นบุคคลจะนำความรู้ไปใช้แก้ปัญหาหรือวิเคราะห์ปัญหา สอดคล้องกับผลการศึกษาของณัฐฉา สมบูรณ์ยิ่ง และคณะ (2561) พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในภาพรวม ระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 46.09 ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่ง สะท้อนว่ากลุ่มตัวอย่างค่อนข้างมีความเข้าใจน้อย เนื่องจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีความซับซ้อน เป็นประเด็นเชิงเทคนิคที่ต้องอาศัยการศึกษาทำความเข้าใจ ในบางกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจเป็นลักษณะ เป็นพฤติกรรมที่มีการประพฤติปฏิบัติจนคุ้นชิน ส่งผลให้กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวไม่เข้าข่ายการขัดกันแห่งผลประโยชน์ นอกจากนี้ยังพบว่า การรับรู้และความเข้าใจมีความสัมพันธ์กับความสนใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มตัวอย่าง อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีความสนใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เช่น การศึกษาข้อมูล การเข้าร่วมกิจกรรม อบรมสัมมนา จะมีการรับรู้และเข้าใจมากกว่ากลุ่มตัวอย่างที่ไม่มีความสนใจ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้มีได้หมายความว่า การมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายฯ เพียงอย่างเดียว จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีปัจจัยทางด้านเจตคติ และวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรเป็นปัจจัยแทรกซ้อน และมีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ผลการศึกษาของ เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ (2561) พบว่า การไม่รับรู้หรือไม่ได้ศึกษาข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ข้าราชการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว แม้ว่าหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทยจะมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ แต่ยังคงมีข้าราชการบางส่วนที่ไม่รับรู้หรือไม่สนใจศึกษาข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ นอกจากนี้ ข้อมูลเชิงคุณภาพได้ชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งได้ใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญของตนเองเพื่อหาช่องทางหลีกเลี่ยงกฎหมาย อันเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

เจตคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเจตคติอยู่ในระดับไม่ดีหรือไม่เห็นด้วย ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 55.7 กลุ่มที่มีเจตคติระดับดีหรือเห็นด้วย ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 79.0 และกลุ่มที่มี

เจตคติระดับปานกลางหรือไม่แน่ใจ ปฏิบัติตามกฎหมาย ร้อยละ 77.1 (โปรดดูตารางที่ 6) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่นั้นมีความเกี่ยวข้องกับเจตคติของบุคคลนั้น ๆ ด้วย เนื่องจากเจตคติเป็นปัจจัยภายในของบุคคลที่มีผลต่อพฤติกรรมและการปฏิบัติ เจตคติ คือ ความโน้มเอียงที่บุคคลเรียนรู้เพื่อให้มีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับลักษณะที่พอใจ หรือไม่พอใจที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มองว่าการนำนโยบายหรือกฎหมายไปปฏิบัติต้องให้ความสำคัญกับเจตคติและความโน้มเอียงของเจ้าหน้าที่ระดับล่างหรือผู้ปฏิบัติ ดังที่ Lipsky (1980) อธิบายว่าตัวแสดงหลักที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ เจ้าหน้าที่ระดับล่าง (Street-Level Bureaucrat) ซึ่งผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถเขียนขั้นตอนการทำงานเพื่อควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างละเอียด หรือไม่สามารถควบคุมได้อย่างสิ้นเชิง และผลการศึกษาของ Edwards and Sharkansky (1978) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าความโน้มเอียงของผู้ปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากผู้ปฏิบัติมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจโดยอิสระ (โดยธรรมชาติแล้วผู้ปฏิบัติต้องการความเป็นอิสระและไม่ต้องการการควบคุมจากผู้กำหนดนโยบาย) ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวกระทบต่อเป้าหมายของนโยบาย 3 ประการ คือ (1) ผู้ปฏิบัติสามารถเลือกที่จะรับรู้หรือไม่สนใจต่อแนวทางที่จะทำให้นโยบายบรรลุผล (2) ผู้ปฏิบัติล่าช้าที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะพวกเขาไม่ชอบนโยบายนั้น ๆ จึงไม่พยายามทำให้สำเร็จ และ (3) บางครั้งผู้ปฏิบัติอาจมีความรู้ดีกว่าเขาที่ดีที่สุดเกี่ยวกับนโยบายเรื่องนั้น ๆ จึงเกิดการต่อต้านนโยบายบางนโยบายอย่างตั้งใจ และผลการศึกษาเชิงประจักษ์ของ เสาวณีย์ ทิพอด และคณะ (2561) พบว่า ปัจจัยทัศนคติต่อการเป็นข้าราชการมีผลต่อการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการในทุกข้อ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กล่าวคือ เมื่อข้าราชการมีทัศนคติต่อการเป็นข้าราชการที่ดีเพิ่มขึ้น 1 ระดับ มีโอกาสที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ เพิ่มขึ้นประมาณ 1.888 เท่า

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ความรู้ เจตคติ และปัจจัยวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมีความสัมพันธ์กัน และอาจกล่าวได้ว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวัฒนธรรมเชิงจริยธรรมในองค์กรที่ดี มีความรู้และเจตคติที่ดีต่อกฎหมาย ก็จะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

7.1.1 ผลการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการมีกฎหมายการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นการเฉพาะพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เห็นด้วยถึงร้อยละ 90.4 ดังนั้น รัฐบาลหรือสำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการผลักดันกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. เพื่อใช้ป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นการเฉพาะ โดยกระบวนการร่างกฎหมายต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

เพราะกฎหมายมิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงญาติและบุคคลใกล้ชิดของเจ้าหน้าที่ด้วย

7.1.2 หน่วยงานระดับนโยบาย เช่น ส่วนราชการระดับกระทรวง ควรมีการพัฒนาระบบควบคุม กำกับ ดูแลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามนโยบาย เกี่ยวกับความโปร่งใส การเสริมสร้าง คุณธรรมจริยธรรม อย่างเคร่งครัด รวมถึง การพัฒนาคู่มือแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีประสบการณ์การทำงานน้อย มีระดับการศึกษาไม่สูงมาก และอยู่ในตำแหน่งลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานจ้าง/พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความรู้ต่ำกว่ากลุ่มอื่น ได้ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและปฏิบัติต่อไป

7.1.3 รัฐบาลหรือหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงาน ก.พ. ควรจัดตั้งระบบ หรือ หน่วยงานควบคุมดูแลและส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกัน แก้ไข และให้คำปรึกษาปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมถึง มีหน้าที่ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยความเป็นกลางและมีความซื่อตรง ซึ่งระบบหรือหน่วยงานควบคุมดูแลนี้ มิได้ทำหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำความผิดโดยตรง แต่เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ในลักษณะของการป้องกันมากกว่า เช่น ให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าต้องระวังเรื่องใดบ้าง หากถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น และควรดำเนินการอย่างไร เป็นต้น

7.1.4 หน่วยงานระดับนโยบาย เช่น ส่วนราชการระดับกระทรวง ควรสร้างเจตคติที่ดีต่อการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากการสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ให้มีความสำคัญกับช่องทางการเผยแพร่ที่เข้าถึงง่าย ไม่ซับซ้อน รวมถึง การใช้สื่อประชาสัมพันธ์ที่ทันสมัยสามารถย่อองค์ความรู้ให้เข้าใจง่ายและสร้างการรับรู้และความเข้าใจผ่านการฝึกอบรม การสัมมนา และการเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

7.1.5 หน่วยงานทุกระดับควรสร้างบรรทัดฐานวัฒนธรรมองค์กรที่ทำให้สมาชิกเห็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นเรื่องของจริยธรรมระดับหน่วยงาน มิใช่จริยธรรมส่วนบุคคล เพื่อร่วมสร้างแนวทางและมาตรการในดำเนินการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักรับผิดชอบร่วมกันในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะจากข้อมูลถ้าทุกหน่วยงานมีวัฒนธรรมองค์กรที่ชัดเจนจะมีการปฏิบัติขัดต่อกฎหมายฯ น้อยกว่าหน่วยงานที่น้อยกว่าหน่วยงานที่ไม่มีวัฒนธรรมองค์กร

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

7.2.1 สำนักงาน ป.ป.ช. และองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแล ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ในกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างสม่ำเสมอ โดยกลุ่มเป้าหมายที่ควรส่งเสริมให้ความรู้เป็นอันดับแรก คือ กลุ่มที่มีระดับการศึกษาน้อย กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บรรจุใหม่ หรือมีระยะเวลาการปฏิบัติงานไม่นาน และกลุ่มลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานราชการ

7.2.2 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรร่วมมือกับหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงาน ก.พ. จัดหลักสูตรฝึกอบรมเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเป็นการเฉพาะแยกออกจากกฎหมายพื้นฐานทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บรรจุใหม่ทุกคนต้องเข้ารับการฝึกอบรมและเสนอให้มีการทดสอบความรู้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย

7.2.3 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรรวบรวมและถอดบทเรียนคดีเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และจัดทำเป็นฐานข้อมูลเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ

7.2.4 หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่สอบคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ามาทำงานให้กับหน่วยงานราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ. ควรทดสอบความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ

7.2.5 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจัดทำความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาให้มีการบรรจุรายวิชาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมเพื่อเตรียมคนเข้ารับราชการ

7.2.6 ผู้บริหารของหน่วยงานเป็นบุคคลสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนบรรยากาศในการทำงานให้เอื้อต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย และส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมที่ซื่อสัตย์สุจริต ยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ควรดำเนินการดังนี้

(1) กำหนดนโยบายให้ผู้ได้บังคับบัญชาศึกษาแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างสม่ำเสมอ

(2) จัดให้มีองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ได้บังคับบัญชา

(3) ยกย่องเชิดชู ผู้บริหาร/ผู้นำที่เป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม โดยเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในหน่วยงานนั้น ๆ

7.3 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

7.3.1 เนื่องจากการวิจัยเรื่องนี้เป็น การสำรวจและประเมินผลความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยคณะผู้วิจัยกำหนดนิยามเจ้าหน้าที่ของรัฐครอบคลุมเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายมีขอบเขตที่กว้างขวางกว่า โดยครอบคลุมผู้ปฏิบัติงานทั้งในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจทุกประเภท ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรขยายกลุ่มตัวอย่างเพื่อทำการสำรวจหรือศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ (เช่น หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ)

7.3.2 การวิจัยเรื่องนี้เป็นกรวิจัยแบบผสม ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ ในการวิจัยครั้งต่อไปควรใช้การวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study) เพื่อหาคำตอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางในการสร้างความตระหนักหรือจัดการกับปัญหา การขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างไร เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐถอนตัวออกจากสถานการณ์ COI โดยสมัครใจอย่างไร เป็นต้น

7.3.3 ควรมีการศึกษาศาปัตยกรรมของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีการสร้างภาระหรือก่อให้เกิดต้นทุนโดยไม่จำเป็นหรือไม่ โดยใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ประเมินต้นทุนกับผลประโยชน์ (Cost-Benefit Evaluation) เพื่อทำความเข้าใจสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเลือก (Trade-Offs) และนำไปสู่การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เอกสารอ้างอิง

กำชัย จงจักรพันธ์. (ม.ป.ป.). การขัดกันแห่งผลประโยชน์และมาตรา 100. นนทบุรี:

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ณัฐภูมิ สมบูรณ์ยิ่ง, อีรพรรณ เอกธณ และภัทรวิมล เณยศิริ. (2561). *โครงการการสำรวจการรับรู้ และความเข้าใจด้านการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดของประเทศไทย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ดารา ทีปะปาล. (2546). *พฤติกรรมผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองการพิมพ์.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณ. (2546). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์.

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. (2562). *ผลการดำเนินงานศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2562*. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2563, เข้าถึงได้จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2089/iid/184799>

สินีนารถ ะวงษ์. (2556). *ศึกษามาตรการทางกฎหมายเชิงป้องกันในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต: กรณีศึกษาผลประโยชน์ทับซ้อน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2550). *ผลประโยชน์ทับซ้อน: แนวคิดและแนวทางการป้องกันแก้ไข*. *วารสารร่มพญักษ์*. 25(3), 31-56.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2561). *กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2560*. กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี.

เสาวณีย์ ทิพพุด, อนัญญา แม่นโซติ และ ฉันทชนก เจนณรงค์. (2561). *พฤติกรรมข้าราชการ ในการปฏิบัติงานตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ.

Bandura, A. (1977). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84(2), 191-215.

- Cleland, J. (1973). A critique of KAP studies and some suggestions for their improvement. *Studies in Family Planning*, 4(2), 42-47.
- Edwards, G. C., & Sharkansky, I. (1978). *The policy predicament: Making and implementing public policy*. San Francisco: W. H. Freeman and Company
- Filabi, A., & Bulgarella, C. (2018). *Organizational culture drives ethical behavior: Evidence from pilot studies*. Retrieved December 8, 2018, from <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Filabi.pdf>
- Hannan, M., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5), 929-964.
- Jean-Bernard, A. (2012). Conflict of interest and administrative law. In L. Handschin & A. Peters. (Eds.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance* (pp.145-158). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- McDonald, M. (n.d.). *Ethics and Conflict of Interest*. Retrieved January 13, 2019, from <https://ethics.ubc.ca/people/mcdonaldconflict-htm/>
- Pathranarakul, P. (2006). Conflict of interest: An ethical issue in public and private management. *Thai Journal of Public Administration*. 4(2), 11-22.
- Ratcliffe, J. W. (1976). Analyst biases in KAP surveys: A cross-cultural comparison. *Studies in Family Planning*, 7(11), 322-330.